РЕШЕНИЕ

по делу №14-01-17-03/403

о нарушении антимонопольного законодательства

Резолютивная часть решения оглашена 21 октября 2014г. г. Волгоград

В полном объеме решение изготовлено 06 ноября 2014г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель Комиссии: **Бурба В.В.** – заместитель руководителя управления – начальник отдела контроля органов власти;

Члены Комиссии: **Савинкова О.Л.** – старший государственный инспектор отдела контроля органов власти;

Тибилова Э.А. – государственный инспектор отдела контроля органов власти;

рассмотрев дело №14-01-17-03/403 по признакам нарушения Департаментом по рекламе администрации Волгограда (400074, г.Волгоград, ул. Циолковского, д.15 а), части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее по тексту - Закон о защите конкуренции),

при участии в заседании:

- Чулкова Н.И. – представителя Департамента по рекламе администрации Волгограда по доверенности от 30.12.2011 №ДР - 404/001-07;

УСТАНОВИЛА:

Дело возбуждено Приказом УФАС по Волгоградской области №207 от 01.08.2014 на основании части 1 статьи 47.1 Закона о защите конкуренции в ходе рассмотрения дела №14-01-15-03/303 о нарушении антимонопольного законодательства в отношении Администрации Волгограда.

В ходе рассмотрения комиссией Волгоградского УФАС дела №14-01-15-03/303, Определением Комиссии Волгоградского УФАС о выделении дела в отдельное производство от 25.07.2014 по делу №14-01-15-03/303, Комиссия решила выделить в отдельное производство дело в отношении Департамента по рекламе администрации Волгограда по признакам нарушения ч.1 ст.17 Закона о защите конкуренции.

В ходе рассмотрения дела №14-01-15-03/303 установлено, что извещение о

проведении открытого конкурса на установку и эксплуатацию рекламных конструкций опубликовано только в официальном печатном издании администрации Волгограда – газете «Городские вести. Царицын-Сталинград-Волгоград» при наличии обязанности Департамента по рекламе размещать извещение также и на официальном сайте администрации Волгограда.

Как следует из поступивших в Волгоградское УФАС обращений ООО «Рубикон» (вх. №3848 от 23.12.2013), Дицмана Н.А. (вх.№ 01-05/26-526 от 06.02.2014), ООО «ДНА Медиа» (вх.№392 от 10.02.2014), ООО «БлэкБорд» (вх.№390 от 10.02.2014), материалы Прокуратуры Волгоградской области о рассмотрении заявления Павлова Е.Л. (вх.№72 от 09.01.2014, вх.№208 от 15.01.2014), заявления ООО «Рубикон» (вх.№629 от 28.01.2014; вх.№241 от 24.01.2014; вх.№3977 от 30.12.2013; вх.№71 от 09.01.2014), Департаментом по рекламе администрации Волгограда объявлено о проведении открытого конкурса на право заключения договора на установку и эксплуатацию рекламных конструкций (далее – открытый конкурс).

Извещение №2/2013 от 30.11.2013 о проведении открытого конкурса на право заключения договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции размещено 30.11.2013 Департаментом по рекламе администрации Волгограда в печатном издании – газете «Городские вести. Царицын – Сталинград – Волгоград» (выпуск газеты от 30.11.2013 №131). Начало подачи заявок 02.12.2013, окончание приема заявок – 30.12.2013. Процедура вскрытия конвертов назначена на 31.12.2013 на 09 часов 00 минут. Процедура рассмотрения конкурсных заявок назначена на 31.12.2013 11 часов 30 минут, проведение открытого конкурса назначено на 31.12.2013 14 часов 00 минут.

В данных заявлениях заявители указывают на неразмещение Департаментом по рекламе в официальном печатном издании администрации Волгограда и официальном сайте администрации Волгограда извещения о проведении открытого конкурса и конкурсной документации и проведение открытого конкурса в отсутствие надлежаще опубликованного информационного сообщения и конкурсной документации. Заявителями также указано на нарушение Департаментом по рекламе тридцатидневного срока размещения извещения о проведении открытого конкурса.

Представитель Департамента по рекламе администрации Волгограда пояснил, что извещение и конкурсная документация опубликованы в №131 газеты «Городские вести. Царицын - Сталинград - Волгоград» от 30 ноября 2013 года более чем за 30 дней до даты вскрытия конвертов и сопоставления заявок, назначенного на 31.12.2013. Тираж выпуска газеты, как и все остальные номера данного издания, распространен среди неопределенного круга лиц, в том числе по подписке. Экземпляр от 30 ноября 2013 года вошел в комплект выпусков за декабрь и направлен в Российскую книжную палату 30 декабря 2013 года после выхода последнего в 2013 году номера газеты. По мнению ответчика, с 30 ноября 2013 года в силу п. 5.1. Положения о порядке проведения торгов департамент по рекламе администрации Волгограда вправе по своему усмотрению опубликовать извещение о торгах в официальном печатном издании администрации Волгограда, на официальном сайте администрации Волгограда или двумя способами сразу. Официальным средством массовой информации, публикующим муниципальные правовые акты Волгограда органов местного самоуправления, является газета «Городские вести. Царицын - Сталинград - Волгоград», что свидетельствует о ее

распространении среди неограниченного круга лиц. Следовательно, неразмещение документации о торгах дополнительно на официальном сайте администрации Волгограда, как полагает ответчик, не противоречит нормативным актам и не ограничивает круг потенциальных участников на рынке наружной рекламы, в том числе лицам, находящимся за пределами города Волгограда.

Исследовав имеющиеся в деле материалы, доводы и возражения лиц, участвующих в деле, Комиссия пришла к следующим выводам.

1. В соответствии с ч.1 ст.447 Гражданского кодекса РФ договор, если иное не вытекает из его существа, может быть заключен путем проведения торгов. Договор заключается с лицом, выигравшим торги.

Извещение о проведении торгов должно быть сделано организатором не менее чем за тридцать дней до их проведения (ч.2 статьи 448 Гражданского кодекса РФ).

Согласно части 5.1 статьи 19 Закона о рекламе заключение договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции на земельном участке, здании или ином недвижимом имуществе, находящемся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на основе торгов (в форме аукциона или конкурса), проводимых органами государственной власти, органами местного самоуправления или уполномоченными ими организациями в соответствии с законодательством Российской Федерации. Форма проведения торгов (аукцион или конкурс) устанавливается органами государственной власти или представительными органами муниципальных образований.

Постановлением от 30.03.2009 №655 Главой Волгограда утверждено Положение о порядке проведения торгов на право заключения договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции на недвижимом имуществе (в том числе земельных участках), находящемся в соответствии с действующим законодательством РФ в собственности или распоряжении муниципального образования городской округ город-герой Волгоград, на земельных участках в границах территорий общего пользования Волгограда» (далее по тексту – Положение №655). Положение №655 определяет права и обязанности участников и организатора конкурса, содержит требования к составу конкурсной документации, условиям участия в конкурсе, подготовке проведения и непосредственному проведению конкурса, признанию его несостоявшимся, подведению итогов конкурса и заключению договора с победителем.

Согласно п.1.2. Положения №655 торги проводятся в форме ***открытого*** конкурса.

Порядок и сроки опубликования извещения установлены пунктом 5.1 Положения №655, в соответствии с которым извещение о проведении торгов опубликовывается департаментом по рекламе администрации Волгограда в официальном печатном издании и размещается на официальном сайте администрации Волгограда не менее чем за тридцать дней до дня вскрытия конвертов с заявками на участие в торгах. Принятием Администрацией Волгограда Постановления от 29.11.2013 №1968 «О внесении изменений в постановление главы Волгограда от 30 марта 2009 г. №655 «Об утверждении Положения о порядке проведения торгов на право заключения договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции на недвижимом имуществе, находящемся в муниципальной собственности Волгограда» (далее –

Постановление №1968), в пункт 5.1. Положения №655 внесены изменения, устанавливающие что извещение о проведении торгов опубликовывается департаментом по рекламе администрации Волгограда в официальном печатном издании администрации Волгограда ***и (или)*** на официальном сайте администрации Волгограда не менее чем за тридцать дней до дня вскрытия конвертов с заявками на участие в торгах.

Таким образом, ответчик, основываясь на внесенных в п.5.1 Положения №655 изменениях, полагает что при объявлении о проведении открытого конкурса, организатор торгов имел право руководствоваться измененной редакцией п.5.1 Положения №655, а именно опубликовать извещение о проведении открытого конкурса только в официальном печатном издании администрации Волгограда.

2. В соответствии с частью 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Согласно части 2 статьи 47 Федерального закона №131-ФЗ муниципальные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Из части 3 статьи 47 названного Закона следует, что порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов устанавливается уставом муниципального образования и должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан, за исключением муниципальных правовых актов или их отдельных положений, содержащих сведения, распространение которых ограничено федеральным законом.

Частью 3 статьей 7 Устава города-героя Волгоград, принятого постановлением Волгоградского горсовета народных депутатов от 29.06.2005 N 20/362, установлено, что муниципальные правовые акты Волгограда, носящие нормативный правовой характер, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, должны быть официально опубликованы (обнародованы) для всеобщего сведения и вступают в силу после их официального опубликования (обнародования) в порядке, установленном городской Думой, если муниципальным правовым актом Волгограда, носящим нормативный правовой характер, не предусмотрено иное. Неопубликованные (необнародованные) муниципальные правовые акты Волгограда, носящие нормативный правовой характер, применению не подлежат.

Постановлением Волгоградского городского Совета народных депутатов 16.11.2005 №22/436/2301 «Об утверждении Положения об опубликовании нормативных правовых актов Волгоградского городского совета народных депутатов и Администрации Волгограда» (далее - Положение об опубликовании нормативных правовых актов администрации Волгограда), газета «Городские вести. Царицын – Сталинград – Волгоград» определена в качестве официального средства массовой информации, публикующего муниципальные правовые акты Волгограда, органов местного самоуправления.

В соответствии с п.2 Постановления №1968, которым внесены изменения в порядок опубликования извещения о проведении торгов, Комитету информационной

политики администрации Волгограда поручено опубликовать данное постановление в установленном порядке.

Таким образом, Постановление №1968, являясь муниципальным нормативным правовым актом, затрагивающим права и обязанности граждан, вступает в силу после его официального опубликования в газете «Городские вести. Царицын – Сталинград – Волгоград».

Одновременно установлено, что Постановление №1968 опубликовано дважды во вкладках «Официально» к №131(958) от 30.11.2013 и №133(960) от 05.12.2013 газеты «Городские вести. Царицын – Сталинград – Волгоград». При этом порядком опубликования муниципальных правовых актов Волгограда не предусмотрена норма о повторном опубликовании нормативных актов.

Повторное опубликование Постановления №1968 создает неопределенность в установлении срока его фактического вступления в силу. Вместе с тем, повторная публикация нормативного акта не содержит указания на официальное опубликование первоначального акта, опубликованного ранее в конкретном печатном издании, средствах массовой информации и не дополняется информацией о том, что публикация муниципального правового акта является повторной, дублирующей.

При таких обстоятельствах, организации, заинтересованные в участии в открытом конкурсе, ознакомившись с повторно опубликованным муниципальным правовым актом, фактически воспринимают повторную информацию как первичную, из которой следует, что изменения порядка опубликования извещения организатором торгов, внесенные Постановлением №1968, опубликованы в газете №133(960).

4. Извещение о проведении открытого конкурса опубликовано Департаментом по рекламе администрации Волгограда во вкладке «Официально» к газете «Городские вести. Царицын – Сталинград – Волгоград» №131(958) от 30.11.2013 года, то есть одновременно с первичной публикацией Постановления №1968, устанавливающего иной порядок опубликования извещения о проведении открытого конкурса. При этом, если учесть что Постановление №1968 вступает в силу после его официального опубликования в печатном издании, то на момент размещения извещения об открытом конкурсе оно не вступило в законную силу и следовательно не подлежало применению организатором открытого конкурса. При объявлении 30 ноября 2013 года о проведении открытого конкурса Департаменту по рекламе следовало применять порядок по опубликованию извещения, действовавшего до принятия Администрацией Волгограда Постановления №1968 и произвести опубликование извещения о проведении торгов также и на официальном сайте администрации Волгограда.

Опубликованное извещение о проведении открытого конкурса без размещения на сайте аналогичного извещения нарушает права и законные интересы неопределенного круга лиц, потенциальных участников торгов, а также влечет нарушение публичных интересов, поскольку не соответствует установленному законодателем порядку привлечения субъектов на соответствующий товарный рынок.

Кроме того, из информации, полученной исходя из запросов, направленных

Волгоградским УФАС в ООО «Информация Компьютеры Мобильность» (ООО «ИКМ»), «Агентство правовой информации Волгоград» (далее - ООО «АПИ Волгоград»), ГБУК «Волгоградская областная универсальная научная библиотека им.М.Горького», выявлено следующее.

В письме, полученном от ООО «ИКМ» (вх.№1341 от 21.02.2014) на запрос (от 20.02.2014г. №03-13/839) указано, что Постановление №1968 получено организацией 06.12.2013 из Администрации Волгограда по официальной рассылке (согласно п.3.1.1 договора об информационном сотрудничестве от 27.03.2009 №10-84-09/05-Д/97). Данный акт размещен в СПС «КонсультантПлюс» 13.12.2013, где в качестве источника публикации указана газета «Городские вести. Царицын-Сталинград-Волгоград» №133, 05.12.2013.

Также в письме ООО «ИКМ» пояснено, что информацией о том, что имелась более ранняя публикация в газете «Городские вести. Царицын-Сталинград-Волгоград» данного акта, организация не владела, поскольку №131(958) от 30.11.2013 Газеты получен 02.12.2013г. без вкладки «Официально». В середине января 2014 года выявлен факт отсутствия приложения к №131(958) газеты, которое впоследствии получено СПС «КонсультантПлюс» 30.01.2014г. В связи с чем ***30.01.2014*** г. в графе «Источник публикации» Постановления №1968 обозначено следующее: "Городские вести. Царицын - Сталинград - Волгоград", № 131, 30.11.2013, "Городские вести. Царицын - Сталинград - Волгоград", № 133, 05.12.2013.

В информационно-правовом обеспечении ГАРАНТ в качестве источника публикации Постановления №1968 указана газета «Городские вести. Царицын-Сталинград-Волгоград» от 05.12.2013 №133(960).

Согласно письму ООО «Агентство правовой информации Волгоград» (информационно-правовое обеспечение ГАРАНТ, ООО «АПИ Волгоград») от 26.02.2012 ф.№151, полученному Волгоградским УФАС в ответ на запрос от 25.02.2014 №03-13/930, Постановление №1968 поступило в архивы ООО «АПИ» по электронной почте 05 декабря 2013 года с адреса электронной почты: al-zemlyanskaya@volgadmin.ru. Также, ООО «АПИ Волгоград» предоставлены оригиналы газет №131(958) и №133(960). При этом вкладка «официально» к номеру 131(958) от 30.11.2013 Газеты отсутствует. В письме ООО «АПИ Волгоград» от 26.02.2014 №2 (от 26.02.2012 ф.№150) пояснено, что газета №131(958) от 30.11.2013, содержится без раздела «Официально».

Согласно части 3 статьи 7 Федерального закона от 29.12.1994 №77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» производители документов доставляют через полиграфические организации по три обязательных экземпляра субъекта Российской Федерации всех видов печатных изданий в соответствующие книжные палаты и (или) библиотеки субъектов Российской Федерации в день выхода в свет первой партии тиража.

Библиотечно-информационной организацией на территории Волгоградской области является ГБУК «Волгоградская областная универсальная научная библиотека им.М.Горького». В обязательном порядке в ней хранится 3 экземпляра официального печатного издания администрации Волгограда.

Согласно полученному ответу ГБУК «Волгоградская областная универсальная научная библиотека им.М.Горького» (ф.№352 от 16.05.2014) на запрос о

предоставлении информации от 29.04.2014 №03-13/2508 содержатся 2 экземпляра газеты «Городские вести. Царицын-Сталинград-Волгоград» №131(958) от 30.11.2013. Вкладок «официально» к данным экземплярам не имеется.

Данные сайта газеты «Городские вести. Царицын-Сталинград-Волгоград» www.gorvesti.ru свидетельствуют о несвоевременном выходе №131(958) газеты «Городские вести. Царицын-Сталинград-Волгоград», согласно которым на сайте газеты http://gorvesti.ru/adv в разделе «Реклама», имеется документ «**price-reclama.doc», содержащий** информацию извинительного характера, из которой следует, что по независящим от редакции причинам (позднее поступление и значительный объем) информация для вкладки «Официально» к газете «Городские вести» №131(958) от 30.10.2013 была отпечатана с отставанием от обычного графика. Факт допущенных нарушений также подтвержден письменными (письмо №163 от 21.05.2014) и устными пояснениями представителя газеты «Городские вести. Царицын-Сталинград-Волгоград» при рассмотрении Комиссией дела о нарушении антимонопольного законодательства. Согласно письму МУП «Городские вести» №163 от 21.05.2014 доставка тиража вкладки «Официально» к №131(958) Газеты контрагентам и читателям газеты осуществлялась с 03.12.2013.

Вышеизложенное свидетельствует о ненадлежащем распространении вкладки «Официально» к №131(958) Газеты среди читателей.

Вместе с тем, обнародование Постановления №1968, вносящее изменения в порядок опубликования извещения о проведении открытого конкурса, должно обеспечивать возможность ознакомления с ним читателей, в частности потенциальных участников торгов.

Изложенные в ответах на запросы факты, указывают на невозможность обеспечения ознакомления с Постановления №1968, поскольку оно опубликовано одновременно с извещением о проведении открытого конкурса одновременно в №131(958) газеты «Городские вести. Царицын – Сталинград – Волгоград». Не опубликованный в надлежащем порядке нормативный акт, содержание которого не доведено до неограниченного круга лиц не может быть применен и, следовательно, не может влечь за собой правовых последствий. Доведение содержания муниципального правового акта до неограниченного круга лиц является одним из признаков нормативности акта и условий его вступления в силу.

На основании исследования и оценки доказательств, полученных в ходе рассмотрения дела, можно сделать вывод о том, что при проведении конкурса условия заключения договора не были доведены до потенциальных участников торгов. При таких обстоятельствах хозяйствующие субъекты не могли быть заранее ознакомлены с существенными условиями открытого конкурса и заключаемого по его результатам договора, что противоречит существу проводимого конкурса, который проводится в ***открытой*** форме. Условия открытости в обстоятельствах несвоевременного распространения вкладки «Официально» к газете «Городские вести. Царицын – Сталинград – Волгоград» №131(958) от 30.11.2013 года и неразмещения Департаментом по рекламе извещения о проведении торгов на официальном сайте администрации Волгограда при проведении конкурса не обеспечены.

Таким образом, на момент объявления о проведении открытого конкурса – 30 ноября 2013 года, изменения, разрешающие публикацию извещения в одном

источнике средств массовой информации, официально не доведены до неопределенного круга лиц и не вступили в силу, за организатором открытого конкурса закреплялась обязанность по опубликованию извещения о проведении конкурса в двух источниках информации – официальном сайте администрации Волгограда и официальном печатном издании администрации Волгограда.

Несвоевременное распространение вкладки «Официально» к газете «Городские вести. Царицын – Сталинград – Волгоград» №131(958) от 30.11.2013 года и неразмещение извещения на официальном сайте повлекло сокращение срока для потенциальных участников открытого конкурса на принятие решения об участии в торгах и совершение комплекса действий, непосредственно связанных с принятием решения об участии в торгах, предполагающих ознакомление с информацией об открытом конкурсе, составление и подачу заявки на участие в конкурсе, внесением обеспечения заявки на участие в конкурсе.

Согласно части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции при проведении торгов, запроса котировок цен на товары (далее - запрос котировок), запроса предложений запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

Таким образом, действия Департамента по рекламе администрации Волгограда по ненадлежащему опубликованию извещения о проведении открытого конкурса на право заключения договоров на установку и эксплуатацию рекламных конструкций в официальном печатном издании администрации Волгограда, действия по неразмещению извещения на официальном сайте администрации Волгограда, по сокращению срока для принятия потенциальными участниками решения об участии в конкурсе, не позволило осуществиться надлежащему и достаточному информированию лиц о проводимом конкурсе, привели к существенному сужению круга участников, созданию препятствий потенциальным участникам в участии в открытом конкурсе, что привело к ограничению конкуренции на рынке распространения наружной рекламы, и тем самым к нарушению требования части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

5. На основании п.5 ч.1 ст.49 Закона о защите конкуренции Комиссия при принятии решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства разрешает вопрос о выдаче предписаний и об их содержании, а также о необходимости осуществления других действий, направленных на устранение и (или) предотвращение нарушения антимонопольного законодательства.

В связи с тем, что по результатам открытого конкурса определены победители, с которыми заключены договора на установку и эксплуатацию рекламных конструкций, у Комиссии нет оснований для выдачи Департаменту по рекламе обязательного для исполнения предписания по делу.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 3 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

Р Е Ш И Л А:

1. Признать факт нарушения Департаментом по рекламе администрации Волгограда части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О

защите конкуренции», выразившегося в совершении действий по ненадлежащему опубликованию извещения о проведении открытого конкурса на право заключения договоров на установку и эксплуатацию рекламных конструкций в официальном печатном издании администрации Волгограда, действия по неразмещению извещения на официальном сайте администрации Волгограда, по сокращению срока для принятия потенциальными участниками решения об участии в конкурсе, которые привели к ограничению конкуренции на рынке распространения наружной рекламы г.Волгограда.

2. Предписание об устранении нарушения антимонопольного законодательства Департаменту по рекламе администрации Волгограда не выдавать.